

ШЕСТАК Л. В.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри трудового права,
адміністративного права та процесу
(Чернігівський національний
технологічний університет)

УДК 342.9

ГРОМАДСЬКІ РОБОТИ ЯК ВИД АДМІНІСТРАТИВНОГО СТЯГНЕННЯ: ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ

У статті розкривається поняття громадських робіт як виду адміністративних стягнень. Автор аналізує ознаки громадських робіт, їх класифікацію та умови застосування. Також пропонується внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо тривалості громадських робіт та визначення кола осіб, до яких не може бути застосовано такий вид покарання.

Ключові слова: громадські роботи, адміністративна відповідальність, адміністративне стягнення, правопорушення, покарання.

В статье раскрывается понятие общественных работ как вида административных взысканий. Автор анализирует признаки общественных работ, их классификацию и условия применения. Также предлагается внести изменения в Кодекс Украины об административных правонарушениях относительно продолжительности общественных работ и определения перечня лиц, к которым такое взыскание не может применяться.

Ключевые слова: общественные работы, административная ответственность, административное взыскание, правонарушение, наказание.

The article reveals the concept of public works as a type of administrative penalties. The author analyzes the signs of public works, their classification and conditions for the use. It is also proposed to amend the Code of Administrative Offenses of Ukraine regarding the duration of public works and to determine the list of persons, to whom this punishment can not be applied.

Key words: public works, administrative responsibility, administrative penalty, offense, punishment.

Вступ. Накладання адміністративних стягнень є кінцевим результатом застосування заходів адміністративної відповідальності. Адміністративні стягнення згруповані в певну єдність, перелік яких визначено у ст. 24 КУАП [1]. Проте, як справедливо відзначає Р. Козюренко, адміністративні стягнення не є елементами системи, в якій кожен з елементів має власне смислове навантаження та відповідає за забезпечення певної функції, оскільки вони існують незалежно один від одного, хоча їх поєднують засади виникнення, мета та підстави застосування, характерні риси, за якими вони вирізняються серед інших адміністративних санкцій [2, с. 97]. Серед адміністративних стягнень особливе місце займають громадські роботи.

Попри те, що громадські роботи є одним з відносно нових видів адміністративних стягнень, вітчизняні науковці, зважаючи на доцільність такого стягнення, його перспективність та соціальну значимість, досить активно досліджують цей вид адміністративного



покарання. Зокрема, проблематики застосування громадських робіт у своїх наукових працях торкалися такі вчені, як К. Алімов, Т. Коломоєць, В. Колпаков, О. Кузьменко, О. Миколенко та інші. Відповідні дослідження є актуальними та вчасними, бо система адміністративних покарань потребує змін, адже має відповідати вимогам сьогодення та бути здатною оперативно реагувати на прояви протиправної поведінки.

Постановка завдання. Метою цієї статті є дослідження поняття громадських робіт як одного з видів адміністративних стягнень, визначення їх ознак та умов застосування.

Результати дослідження. В умовах значних показників безробіття, відсутності постійного місця роботи у багатьох правопорушників, неплатоспроможності населення, громадські роботи як вид адміністративного покарання набувають особливої актуальності й ваги. Взагалі, на нашу думку, цей вид адміністративного стягнення має застосовуватися як альтернативний для решти покарань, за винятком попередження, тобто застосовуватися тоді, коли накладання інших стягнень є проблематичним або ж неможливим (за станом здоров'я правопорушника, відсутністю заробітку, у зв'язку з неможливістю застосування конфіскації чи позбавлення спеціального права тощо). Принагідно варто відзначити, що доцільність застосування громадських робіт саме як альтернативного адміністративного стягнення є предметом наукових дискусій у вітчизняній правовій науці [3, с. 167–168].

Відповідно до вимог ст. 30-1 КУАП громадські роботи полягають у виконанні особою, яка скоїла адміністративне правопорушення, у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид яких визначають органи місцевого самоврядування. Громадські роботи призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) на строк від 20 до 60 годин і відбуваються не більш як чотири години на день. Громадські роботи не призначаються особам, визнаним інвалідами першої чи другої групи, вагітним жінкам, жінкам, старше 55 років та чоловікам, старше 60 років [1].

Отже, громадські роботи – це примусове залучення порушника до простої некваліфікованої праці, що виконується правопорушником особисто та безоплатно на користь громади, держави за рішенням суду у межах адміністративно-територіальної одиниці, де проживає, навчається або працює порушник або де було вчинено правопорушення.

На відміну від штрафу, громадські роботи не пов'язані з обмеженням волі правопорушника, не призводять до фінансових втрат особи і можуть застосовуватись, зокрема й до осіб, які не мають постійного місця роботи і до яких не можна застосувати виправні роботи, штрафи, адміністративний арешт чи інші покарання. Таким чином, доцільно визнати громадські роботи альтернативним видом покарань у більшості статей КУАП, встановивши співвідношення кількості годин громадських робіт з іншими видами покарання. Наприклад, один неоподатковуваний мінімум штрафу – одна година громадських робіт, одна доба адміністративного арешту – 10 годин громадських робіт тощо (система співвідношень покарань має бути розроблена фахівцями з урахуванням мінімального розміру оплати праці, офіційного рівня безробіття, індексу інфляції та інших показників).

Адміністративне стягнення у вигляді громадських робіт допомагає досягти одразу кількох цілей: по-перше, покарати правопорушника за скоєне протиправне діяння; по-друге, здійснити морально-виховний вплив на правопорушника шляхом залучення його до суспільно корисної праці; по-третє, забезпечити візуальне сприйняття суспільством попередження про негативні наслідки протиправної поведінки.

Цей вид покарання є новелою вітчизняного адміністративного законодавства, він з'явився в КУАП у вересні 2008 року та призначається за такі правопорушення, як керування транспортними засобами в стані алкогольного чи наркотичного сп'яніння, залишення місця ДТП тощо. Можливо, саме факт новизни пояснює таку непоширеність у межах КУАП цієї санкції: законодавець не бажав переглядати велику кількість норм, а тому обмежився введенням громадських робіт фактично лише щодо транспортних правопорушень. Проте, на нашу думку, в межах Кодексу доцільно виділити цілу групу статей Особливої частини, які можуть бути доповнені таким стягненням як громадські роботи, якщо шляхом скоєння правопорушення була завдана незначна шкода навколишньому



природному середовищу (ст. ст. 52, 53, 56, 57, 59, 61, 65, 65-1, 66 КУАП та інші), іншим охоронюваним правам та інтересам і правопорушник своєю працею може відновити попередній стан або ж зменшити негативні наслідки правопорушення на навколишнє природне середовище.

Під час громадських робіт правопорушник зможе взяти участь у відновленні природного середовища – здійснити прибирання лісу, висадити молоді дерева, відновити пошкоджені гідротехнічні споруди, знести об'єкти, які негативно впливають на стан земель тощо. Практично подібний досвід уже широко застосовується в інших країнах світу. Зокрема, у США особа, яка порушила правила дорожнього руху, залучається до виконання обов'язків санітара у лікарнях, куди потрапляють особи, травмовані в автомобільних аваріях [4]. Варто відзначити, що громадські роботи, до яких залучається порушник, як правило, не є престижними, проте вони не мають принижувати честі та гідності особи, яка їх виконує. Але для організації їх проведення та залучення до їх виконання правопорушників необхідно визначити перелік об'єктів, де можуть застосовуватися громадські роботи, визначити види робіт, до яких можуть залучатися правопорушники (зокрема, й ті з них, які не мають відповідної професійної підготовки), створити необхідні умови для застосування такого виду покарань тощо. Це дасть можливість більш ефективно використовувати працю порушників, враховувати їхні знання, уміння та навички та виконувати саме ті види робіт, яких громада потребує найбільше.

З огляду на вищевказане, заслуговує на увагу позиція К. Алімова, який пропонує для підвищення ефективності організації виконання громадських робіт, як виду адміністративного стягнення, класифікувати їх залежно від сфери суспільного життя на такі види [5, с. 4]:

- соціальна робота: догляд за особами похилого віку та особами з інвалідністю, допоміжні роботи у дитячих будинках (притулках) та геріатричних будинках-інтернатах, соціальна робота з особами без визначеного місця проживання тощо;
- робота в медичних установах: догляд за хворими у закладах охорони здоров'я, прибирання території лікарень та поліклінік;
- суспільно корисні господарські роботи на підприємствах комунального господарства: благоустрій та озеленення територій населених пунктів, кладовищ, зон відпочинку і туризму, придорожніх смуг; упорядкування територій державних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та закладів освіти;
- суспільно корисні роботи, що пов'язані з будівництвом, проведенням ремонтних робіт на об'єктах соціальної сфери, дитячих закладів освіти, спортивних майданчиках, закладів культури та охорони здоров'я;
- сільськогосподарські роботи для обслуговування закладів соціальної сфери (дитячих будинків, будинків для осіб похилого віку та осіб з інвалідністю тощо);
- роботи, пов'язані з підвищенням рівня культурного життя суспільства/ територіальної громади: впорядкування місць меморіального поховання, які мають офіційний статус, підсобні роботи з відновлення та/або встановлення пам'яток історії та архітектури тощо;
- громадські роботи на підприємствах чи у громадських організаціях, які здійснюють суспільно корисні роботи з благоустрою населених пунктів, організації соціальної роботи тощо (приготування їжі у притулках для осіб, які не мають постійного місця проживання; догляд за тваринами у спеціалізованих притулках, організація волонтерської роботи тощо).

Стаття 25 КУАП відносить громадські роботи до числа основних адміністративних стягнень, які не можуть застосовуватися поряд з іншими основними покараннями.

Громадські роботи призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) на строк від двадцяти до шістдесяти годин (що відрізняє громадські роботи як адміністративне стягнення від аналогічних робіт як кримінальне покарання). Треба відзначити, що така тривалість громадських робіт є незначною. Якщо виходити зі змісту ст. 321-1 КУАП, то 4 години громадських робіт дорівнюють 1 неоподаткованому мінімуму доходів громадян (з 1997 року це сума складає 17 гривень). Тобто, максимальна сума, яку може «відпрацювати» порушник на громадських роботах складає 255 гривень.



Це надзвичайно мало порівняно з тим, яка шкода може бути завдана правопорушенням. Тому доцільно хоча би подвоїти максимальну кількість годин виправних робіт. Вони відбуваються у вільний від роботи чи навчання час не більш як чотири години на день, а неповнолітніми – дві години на день. Проте такі роботи не призначаються інвалідам I та II групи, вагітним жінкам та жінкам старше 55 років і чоловікам старше 60 років. Щодо визначення граничного віку відбування покарання у вигляді громадських робіт, то його варто визначати, виходячи з вимог пенсійного законодавства, адже 55 років для жінок і 60 років для чоловіків вже давно не є роками для призначення пенсій за віком, відтак відповідні цифри є досить дивними, оскільки не відповідають жодним критеріям працездатності.

Строк громадських робіт обчислюється в годинах, які правопорушник безпосередньо працював. Варто зазначити, що законодавець, визначаючи максимальну тривалість громадських робіт на день (4 години), не враховує той факт, що цей вид покарання може бути призначений не тільки особам, які працюють, але також і не працюючим суб'єктам. Тому доречно було б внести зміни до ст. 30-1 КУАП та визначити, що для осіб, які не працюють, максимальна тривалість громадських робіт не має перевищувати 8 годин на день не більше 5 разів на тиждень, для решти повнолітніх суб'єктів відповідно – не більше 4 годин на день. Для працюючих неповнолітніх – не більше 2 годин на день, а для неповнолітніх, які не працюють, – не більше 4 годин на день п'ять разів на тиждень. Таким чином, правопорушник, який не працює, може швидше відбутися покарання і це не буде суперечити вимогам Кодексу законів про працю [6] щодо тривалості робочого часу.

З урахуванням викладеного вище, варто статтю 30-1 КУАП викласти в такій редакції: «Громадські роботи полягають у виконанні особою, яка скоїла адміністративне правопорушення, у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид яких визначають органи місцевого самоврядування відповідно до потреб громади та знань, умінь і навичок особи, яка відбуває покарання у вигляді громадських робіт.

Громадські роботи призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) на строк від 20 до 120 годин і відбуваються не більш як чотири години на день для працюючих осіб та неповнолітніх і не більше 8 годин на день для осіб, які не працюють.

Громадські роботи не призначаються особам з інвалідністю (I та II групи), вагітним жінкам, особам, які відповідно до законодавства досягли пенсійного віку, а також іншим особам за наявності медичних протипоказань».

Здебільшого громадські роботи передбачені за скоєння правопорушення з кваліфікуючими ознаками – повторно або якщо відповідні правопорушення сприяли створенню аварійної обстановки, тобто тоді, коли вони межують зі злочинами.

Проведення постанови про виконання громадських робіт здійснюється на підставі Порядку виконання адміністративних стягнень у вигляді громадських робіт та виправних робіт [7]. Правопорушники беруться на облік за місцем проживання (перебування – якщо особа не має постійного місця проживання) і приступає до робіт протягом десяти діб з дня отримання постанови суду, що набула чинності. Перед безпосереднім відбуванням громадських робіт з порушником проводиться бесіда, під час якої йому роз'яснюються умови і порядок відбування стягнення та наслідки ухилення.

У разі ухилення правопорушника від відбування громадських робіт постановою судді невідбутий строк громадських робіт може бути замінено адміністративним арештом із розрахунку: один день арешту за п'ять годин громадських робіт. Це ще раз вказує на те, що таке покарання застосовується лише за тяжкі правопорушення, які часто межують зі злочинами. Проте законодавець не передбачає можливості замінювати інші види покарань за менш тяжкі проступки громадськими роботами, що часто має наслідком відсутність будь-якого покарання за скоєне правопорушення (щодо осіб, які ніде не працюють, не мають постійного місця проживання тощо) [8, с. 165].

У разі відбуття призначеної кількості годин, скасуванням постанови із закриттям справи про адміністративне правопорушення, наявності підстав, що унеможливають



виконання громадських робіт, смерті порушника або заміни невідбутої частини адміністративним арештом, що підтверджено відповідними документами, виконання стягнення у виді громадських робіт припиняється, а порушник знімається з обліку.

Таким чином, можна виділити такі ознаки громадських робіт як виду адміністративного стягнення:

1. Це тривале покарання, мінімальний і максимальний термін якого визначений законодавством і становить від 20 до 60 годин.

2. Це стягнення, яке пов'язане із виправно-трудоим впливом на правопорушника та використанням його простої некваліфікованої праці.

3. Це відносно визначене альтернативне покарання, яке застосовується винятково в судовому порядку.

4. Має особистий характер, тобто застосовується до порушника і не впливає на його матеріальний (фінансовий) стан.

5. Їх змістом є покладення на особу, яка вчинила адміністративний проступок, трудового зобов'язання, яке не пов'язано з виконанням професійних трудових обов'язків і від кількості, характеру й умов якого вона ухилитися не може.

6. На відміну від виправних робіт виконання громадських робіт не тягне за собою втрати частини заробітку або прибутку, а строк виконання громадських робіт не зараховується до страхового стажу.

Важливим є і наглядний характер громадських робіт як адміністративного стягнення. Інші громадяни, включаючи і потенційних правопорушників, на власні очі бачать результати протиправної поведінки й усвідомлюють реальність та невідворотність покарання. Таким чином здійснюється загальна превенція у сфері адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

Для ефективного розвитку інституту громадських робіт важливо, щоб громадські роботи, як різновид адміністративного стягнення, виконувались у чіткій відповідності з вимогами закону. Доцільним є, наприклад, висвітлення процесів виконання громадських робіт у засобах масової інформації, на спеціалізованих веб-сайтах у мережі Інтернет, що дозволить здійснювати належний громадський контроль за вказаними процесами та попередить корупційну складову під час відбування названого адміністративного стягнення.

Застосування громадських робіт до осіб, які вчинили адміністративне правопорушення, переслідує низку цілей, зокрема:

- виправлення особи шляхом залучення її до примусової праці;
- позбавлення особи можливості вчиняти нові правопорушення в період виконання громадських робіт;
- допомога відповідній територіальній громаді в реалізації мало престижних соціальних проектів та проектів із благоустрою шляхом застосування безкоштовної робочої сили;
- формування у особи поваги до чужої праці, до громадян, держави, їх майна та інших соціальних цінностей;
- перевиховання особи у дусі поваги до прав людини і громадянина.

Висновки. В умовах економічної кризи, низьких доходів громадян України та достатньо високого процента безробітних, громадські роботи є найкращою альтернативою штрафу, виправним роботам, адміністративному арешту та іншим видам покарань. Вони приносять реальну користь територіальній громаді, здійснюють морально-виховний вплив на правопорушника, демонструють іншим громадянам очевидні негативні наслідки протиправної поведінки, дозволяють відновити попередній стан навколишнього середовища, державного та комунального майна чи поліпшити його.

Список використаних джерел:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року / Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. Додаток до № 51. Ст.1122.



2. Козюренко Р.С. Заходи адміністративної відповідальності за вчинені правопорушення: поняття та класифікація. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки». 2016. № 845. С. 94–98.
3. Кашуба Р.М. Щодо запровадження інституту альтернативного адміністративного стягнення. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2015. №2. С. 165–170.
4. Громадські роботи: міжнародний досвід і Україна. URL: <http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/>.
5. Алімов К.О. Види громадських робіт як адміністративне стягнення: перспективи удосконалення. Збірник наукових праць студентів, аспірантів і молодих вчених «Молода наука – 2011». Запоріжжя. 2011. С. 3–6.
6. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. / Відомості Верховної Ради УРСР. № 322-VIII (Редакція станом на 20.01.2018). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/322-08>.
7. Про затвердження Порядку виконання адміністративних стягнень у вигляді громадських робіт та виправних робіт: Наказ Міністерства юстиції України від 19.03.2013 № 474/5.
8. Шестак Л.В. Адміністративне право: навчальний посібник. Чернігів: Чернігівський державний інститут права, соціальних технологій та праці. 2011. 256 с.

